



RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

(sur la base du projet de loi de finances pour 2010)

* * *

ANALYSE ET RÉACTIONS DE L'ADCF

1 ER OCTOBRE 2009

CONTACTS TECHNIQUES :

Nicolas Portier, Délégué général (n.portier@adcf.asso.fr)

Claire Delpech, responsable finances (c.delpech@adcf.asso.fr)

01 55 04 89 00

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE REFORME ET CONTRE PROPOSITIONS

La réforme proposée par le projet de loi de finances présente deux points positifs qui satisfont les demandes des associations d'élus et notamment de l'AdCF:

- d'une part, la prise en compte de la valeur ajoutée comme assiette de référence pour le calcul du nouvel impôt économique,
- d'autre part, le maintien d'une imposition économique assise sur l'ancienne fraction foncière de la taxe professionnelle, et rendue autonome de la cotisation sur la valeur ajoutée.

L'AdCF a fortement insisté sur le caractère indispensable du « découplage » pour :

- préserver un pouvoir fiscal des collectivités sur les entreprises,
- permettre des affectations différentes des deux assiettes fiscales,
- éviter la « cannibalisation » réciproque des deux assiettes.

Malgré ces avancées notables, le schéma de réforme proposé soulève de nombreuses difficultés pour les collectivités et notamment pour les intercommunalités et communes.

→ **Les options d'affectation des ressources fiscales ne sont pas acceptables en l'état**

Les propositions de répartition des ressources fiscales directes tendent à affecter la totalité du nouvel impôt économique sur la valeur ajoutée aux départements et aux régions tout en octroyant la quasi-totalité de la fiscalité directe locale « ménages » au bloc communes-communautés. **La part des ressources d'origine économique du bloc local serait de fait divisée environ par trois** et deviendrait résiduelle, alors que plus de la moitié (60 %) des recettes de taxe professionnelle lui reviennent à ce jour.

1° Le schéma proposé ne satisfait aucun niveau de collectivités

- Si le schéma proposé ne saurait satisfaire les communes et les communautés, les rencontres de concertation ont montré qu'il ne répond pas davantage aux attentes des départements et des régions qui déplorent également les options d'affectation proposées. Départements et régions verraient en effet leur degré d'autonomie fiscale profondément dégradé (le département ne conservant que la taxe foncière sur les propriétés bâties comme impôt modulable, les régions perdant quasiment tout pouvoir de taux à l'exception de leurs très légères marges de manœuvre sur la TIPP).

2° La cohérence de la réforme fiscale avec les orientations de la réforme des collectivités locales et les objectifs de clarification des compétences est introuvable

- Le dispositif proposé est contradictoire avec les « cœurs de métiers » des différents niveaux de collectivités et les objectifs de clarification des compétences. Il reviendrait à financer l'essentiel de l'action sociale des départements par des impôts prélevés sur les entreprises et, à l'inverse, à désintéresser les intercommunalités de la fiscalité économique malgré leur rôle majeur dans le développement des territoires.
- Tout en s'efforçant de poursuivre dans le sens de la spécialisation fiscale, la réforme proposée aurait pour effet de **généraliser la fiscalité mixte** dans toutes les communautés aujourd'hui en TPU et, de fait, de réintroduire (sans délibération locale) des taux superposés sur les impôts locaux. Le gain attendu en termes de spécialisation et de clarification des responsabilités fiscales serait donc nul.

3° Le lien entre les entreprises et les territoires serait très fortement distendu

- Le dispositif fiscal proposé dégraderait très fortement les équilibres entre impôts économiques et impôts « ménages » au sein des budgets des communes et intercommunalités. Il produirait un basculement très important de la richesse fiscale entre territoires d'accueil des activités économiques et territoires résidentiels, au risque de pénaliser les territoires ayant fourni le plus d'efforts pour accueillir des activités industrielles et des entreprises.
- Pour l'avenir, cette logique aura un effet désincitatif sur les implantations économiques consommatrices d'espace et modifiera les arbitrages fonciers, au risque de pénaliser les politiques de compétitivité nationale. Une prime fiscale trop importante sera donnée aux territoires de profil « résidentiel ».

4° Les communes et communautés seraient privées du bénéfice de l'assiette fiscale la plus dynamique

- L'évolution spontanée des dépenses des collectivités est supérieure à l'inflation et, pour une large part, imputable à des causes exogènes (normes, nouvelles obligations, demandes de cofinancement). La faible évolution attendue des dotations conduit les communes et intercommunalités à souhaiter bénéficier d'une assiette fiscale évoluant comme la richesse nationale (PIB), représentative de la croissance. Le scénario proposé les prive de fait de ce dynamisme et suscite une asymétrie forte entre les différents niveaux de collectivités.
- La crise immobilière et le ralentissement de la construction de logements, aux effets durables, vont contracter dans les prochaines années l'évolution des assiettes foncières, dont la modernisation n'est toujours pas engagée par le projet de texte, et sur lesquelles reposera la quasi-totalité de la fiscalité directe des communes et intercommunalités (taxe d'habitation, taxes foncières, CLA et TEOM).
- L'octroi de l'intégralité de la taxe d'habitation aux communes et communautés, impôt dégrèvé à hauteur de 50%, limitera les possibilités ultérieures de modernisation de cet impôt et concentrera son impopularité sur le seuls élus de proximité.
- Contrairement à une idée reçue, les valeurs locatives foncières sur lesquelles sont assises les bases des impôts ménages sont fortement concentrées dans certaines régions (territoires résidentiels, touristiques...). La taxe professionnelle permettait, dans de nombreux territoires industriels, de corriger la faiblesse des valeurs locatives. Les simulations réalisées par l'AdCF montrent que les options d'affectation proposées par le projet de loi de finances amplifieraient les inégalités de ressources fiscales au profit des territoires à fortes valeurs locatives foncières.

Pour ces différentes raisons, les associations de maires et de communautés ont rappelé dès le 25 août leur opposition à la clef de répartition proposée et ont fourni des contre-propositions chiffrées.

Ces contre-propositions permettent de répondre aux préoccupations des communes et communautés en intéressant le niveau local au nouvel impôt sur la valeur ajoutée tout en préservant l'autonomie fiscale des départements et régions.

La nouvelle affectation proposée par les associations de maires et de communautés est exprimée dans le tableau ci-dessous :

	Dispositif fiscal Bercy projet de texte août 2009				Proposition association d'élus Août 2009			
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL
TH, FB, FNB	29,21	5,67		34,87	22,75	10,47	1,65	34,87
CLA	5,53			5,53	5,53			5,53
Cotisation complémentaire VA		8,28	2,77	11,05	6,55	3,34	1,16	11,05
Frais de gestion et de dégrèvement	2,11				2,11			
Nouvelles taxes (taxes sectorielles yc 33% centrales écrêtée au profit du FDPPT)	0,42		0,78	1,20	0,42		1,53	1,94
DMTO	2,76	7,95		10,71	2,76	7,95		10,71
TSCA		4,90		4,90		4,90		4,90
TaSCom	0,62			0,62	0,62			0,62
Autres recettes fiscales	2,06	1,23	3,27	6,57	2,06	1,23	3,27	6,57
Compensation exo TP	1,23	0,65	0,09	1,96	1,23	0,65	0,09	1,96
Dotations budgétaires supplémentaires	0,59	2,02	0,80	3,41	0,50	2,16	0,00	2,66
TOTAL	44,52	30,70	7,71	80,83	44,52	30,70	7,71	80,82

Recettes complémentaires inchangées : TEOM, TIPP

Cette contre-proposition assure :

- *un partage de la nouvelle cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée entre les trois niveaux de collectivités : départements, régions, bloc local au prorata des parts de TP perçues actuellement (ce qui revient à une quote-part de 6,4 milliards d'euros de cotisation valeur ajoutée pour le bloc communes-intercommunalités)*
- *le maintien d'une fiscalité directe assise sur les ménages assortie d'un pouvoir de taux au profit des départements et des régions.*
- *La possibilité future de moderniser la taxe d'habitation. L'AdCF a suggéré que la part départementale de taxe d'habitation puisse voir son assiette progressivement incorporer le critère des revenus afin de se rapprocher d'une assiette de type CSG. Cette évolution permettrait de moderniser plus facilement la part assise sur les valeurs locatives puisque celle-ci serait allégée.*

→ Les modes de territorialisation de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée doit pérenniser le lien entreprises-territoires

L'AdCF a soutenu la nécessité de faire de la cotisation sur la valeur ajoutée un **impôt économique local** ce qui présuppose de garantir un lien entre le contribuable et son territoire d'accueil.

Le projet de loi de finances privilégie une tout autre piste en transformant la cotisation à la valeur ajoutée en un impôt national redistribué. Le produit perçu serait agrégé avant redistribution selon des critères indépendants de la localisation des différents contribuables. Le système envisagé n'assure de fait aucune « traçabilité » des cotisations individuelles émanant des entreprises présentes dans un territoire.

Les critères de redistribution proposés (effectifs salariés, population...) ne seront qu'indirectement corrélés au développement du territoire et de ses entreprises. Il réduira sensiblement le lien fiscal direct d'une entreprise et de son territoire d'implantation.

Le choix de ce mode de territorialisation rend compliquée l'intégration de la cotisation à la valeur ajoutée dans le périmètre des « ressources propres » des collectivités au sens de la loi organique sur l'autonomie financière. Il l'apparentera davantage à une quasi-

dotation répartie au prorata de critères qui risquent de faire l'objet de tentatives récurrentes d'amendements lors de l'examen des lois de finances.

L'AdCF demande de fait à ce que soient revues les modalités de territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée afin de :

- *garantir son caractère d'impôt économique local et le lien entreprise-territoire,*
- *permettre sa caractérisation en tant que « ressource propre » des collectivités,*
- *assurer les possibilités d'affectation partielle de la cotisation au profit du bloc communes-communauté.*

La localisation des cotisations à la valeur ajoutée au niveau local ne pose aucune difficulté pour les entreprises mono-établissement. Pour les entreprises multi-établissements, l'AdCF a proposé à maintes reprises que leurs cotisations soient réparties entre leurs différentes implantations sur le fondement des critères d'effectifs et de superficies occupées. L'année 2010 devrait permettre de constituer des fichiers statistiques fiables pour y parvenir.

→ Le barème d'imposition du nouvel impôt économique sur la valeur ajoutée soulève deux difficultés majeures

La mise en place de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée aura pour effet de modifier - c'était l'un des objectifs implicites de la réforme - la répartition de la charge de l'impôt entre les entreprises industrielles, lourdement contributrices à la taxe professionnelle du fait de leurs nombreuses immobilisations, et les secteurs d'activités moins capitalistiques. Comme les simulations l'ont montré, cette modification de l'assiette aurait pour effet, en cas d'application d'un taux unique d'imposition, de rehausser les cotisations de nombreuses entreprises.

Afin de réduire le nombre de « perdants » et pour répondre aux attentes des organisations patronales, un barème progressif des taux d'imposition en fonction des chiffres d'affaires a été finalement proposé. L'AdCF a souscrit à l'idée d'une dose légère de progressivité des taux pour les plus petites entreprises mais a souligné, à plusieurs reprises, l'importance de réduire au maximum la fourchette de taux. Elle constate que l'avant-projet de réforme propose une **progressivité des taux d'imposition bien supérieure à celle suggérée par la commission des finances de l'Assemblée nationale** et des écarts très significatifs d'imposition en fonction du niveau de chiffre d'affaire.

Dès le 8 juillet, les représentants de l'AdCF ont souligné que cette forte progressivité aura pour effet :

- **de multiplier les possibilités d'optimisation fiscale** ouvertes aux entreprises et les risques d'érosion progressive de l'assiette,
- **d'accroître considérablement le degré de concentration spatiale de l'assiette fiscale** (le rendement de l'impôt étant beaucoup plus fort pour les territoires d'accueil de grands groupes que de PME indépendantes),
- **de faire basculer l'assiette fiscale sur le chiffre d'affaires en s'éloignant de fait des capacités contributives des entreprises.**

La progressivité proposée des taux d'imposition doit, aux yeux de l'AdCF, être fortement réduite et considérée comme transitoire avec un objectif-cible de taux unique.

L'AdCF souhaite que des simulations territorialisées soient réalisées pour analyser les effets géographiques des transferts de fiscalité et observer leur sensibilité aux différents

barèmes de cotisation proposés (taux unique, taux proposés par l'Assemblée nationale, taux proposés dans l'avant-projet de loi..).

En fonction de ce degré de concentration, l'AdCF propose que la réforme soit assortie de **mécanismes de péréquation horizontaux puissants financés par écrêtements des richesses fiscales des régions et territoires disposant de potentiels financiers importants**. Ces écrêtements pourraient être progressifs et proportionnels aux écarts à la moyenne.

→ Le mode de compensation individuelle des collectivités envisagé à travers le fonds de garantie (FNGIR) doit s'opérer par réajustement à la hausse ou à la baisse des dotations de l'Etat

Le dispositif de compensation envisagé à travers le FNGIR assurera la compensation individuelle des collectivités, à l'euro près, à partir de l'année de mise en place. A la demande des associations d'élus, la dégressivité de 5% par an des compensations a été retirée afin de pérenniser le dispositif dans le temps.

La question posée est désormais de savoir comment fonctionnera le mécanisme de compensation. Deux options sont possibles : soit par écrêtement des surplus de ressources fiscales des collectivités bénéficiaires de la réforme, soit par réajustement à la baisse des dotations de compensation alimentant leurs budgets.

L'AdCF réitère sa proposition d'assurer les modalités de compensation en recourant en **premier lieu aux dotations de compensation existantes**. Leur poids très important dans les budgets locaux permettrait de leur faire jouer un rôle prépondérant de variable d'ajustement. Cette « neutralisation » au sein des dotations de compensation (notamment compensations salaires) pourra intervenir l'année de la réforme pour solde de tout compte, à travers des réajustements à la hausse ou à la baisse des « stocks » de dotations. Les territoires qui disposeraient d'un surcroît de richesses fiscales après la réforme verraient ainsi leurs dotations de compensations corrigées à la baisse à due proportion (et réciproquement).

Ce choix permettrait d'affecter les éventuels écrêtements de la nouvelle fiscalité aux seules finalités de péréquation à travers un fonds national.

En tout état de cause, l'AdCF demande que soient clairement distingués les mécanismes de compensation des mécanismes de péréquation.

L'AdCF constate que le projet de loi de finances n'a pu à ce stade préciser les nouveaux mécanismes de péréquation qui devront être mis en œuvre, sur la base de critères de richesses qui auront également besoin d'être redéfinis à la lumière de la réforme. Elle demande que ce chantier soit engagé dès maintenant sur le fondement de simulations géographiques des hypothèses de réforme.

→ L'encadrement du pouvoir fiscal des collectivités proposé par le projet de loi de finances n'est pas acceptable

L'AdCF a considéré que la fixité des taux de la cotisation sur la valeur ajoutée pouvait être envisagé dès lors qu'étaient garanties aux collectivités des libertés d'action sur la cotisation locale d'activités (CLA).

Or le projet de loi de finances entend réduire à nouveau la marge de manœuvre des collectivités en revenant à un principe strict de liaison des taux entre CLA et impôts ménages mais, de surcroît, en mettant à la charge des collectivités les nouveaux

dégrèvements consentis aux entreprises à travers le plafonnement global de la contribution économique territoriale (CET) à 3% de la valeur ajoutée.

L'AdCF conteste avec vigueur cet abaissement du plafonnement et considère en tout état de cause qu'il serait inacceptable d'en imputer les effets aux collectivités. Le mécanisme de refacturation aux collectivités des coûts du dégrèvement s'apparente par ailleurs à une sanction collective des collectivités inacceptable et même contestable sur le plan constitutionnel. L'AdCF demande la suppression de ce nouveau « ticket modérateur ».

-